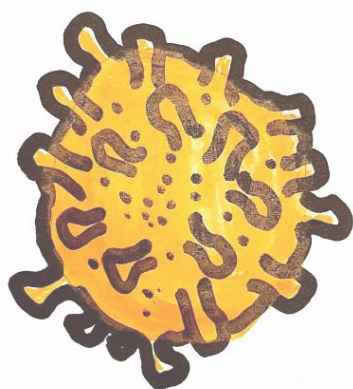


ICEI Papers COVID-19

Instituto Complutense de Estudios Internacionales



Num. 29

25 DE SEPTIEMBRE DE 2020

**El papel de la banca pública en la crisis del
COVID-19**

Nuria Alonso
David Trillo



El papel de la banca pública en la crisis del COVID-19

Nuria Alonso

David Trillo

Profesores de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) e investigadores adscritos del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) - Grupo de Estructuras y dinámicas europeas

El debate sobre la necesidad de una banca pública como herramienta significativa de política económica se reavivó tras el estallido de la crisis financiera mundial y, en el caso de España, desde el rescate a Bankia en 2012. En el momento actual, se ha puesto de manifiesto que la banca pública es una de las herramientas para llevar a cabo las políticas públicas necesarias para la recuperación de los efectos económicos de la pandemia actual.

El propio FMI ha declarado que “dadas las circunstancias extraordinarias de la pandemia de Covid-19, los bancos públicos, si son financieramente sólidos y cuentan con recursos suficientes, pueden aumentar temporalmente su apoyo a los hogares y las empresas, principalmente a través de préstamos (subsidiados) y garantías de préstamos. Una ventaja de los bancos públicos es su capacidad para llegar a empresas grandes y pequeñas, así como a hogares y gobiernos subnacionales. Varias economías avanzadas y de mercados emergentes ya han anunciado planes en esta dirección. La experiencia con la crisis financiera mundial (GFC) muestra que las garantías y los préstamos de los bancos públicos pueden ser efectivos, pero implican riesgos y costos fiscales.

Es necesario garantizar un alto grado de transparencia y una justificación clara para la intervención, evaluar y revelar riesgos y costos, tomar medidas de mitigación de riesgos y hacer provisiones en el presupuesto. A continuación, se analizan las medidas y actuaciones de la banca pública en Europa a través de algunas experiencias significativas de países como España, Alemania, Francia y Italia y Portugal.

Tabla 1 Entidades financieras propiedad del sector público					
		Activos m.m.€	% Activos sistema	Empleados	Oficinas en el país
Alemania	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW group)	506,0	6,5%	6.705	4 en grandes ciudades alemanas
España	<i>Instituto de Crédito Oficial (ICO)</i>	31,8	2,2%	338	1 en Madrid
Portugal	<i>Caixa Geral de Depósitos (CGD)</i>	72,9	18,7%	7.100	800 sucursales en todo el país
Italia	<i>Cassa Depositi e Prestiti (CDP group)</i>	448,7	12,2%	30.000	11 oficinas del holding en todo el país*
	<i>Mediocredito Centrale (MCC)</i>	2,5	0,1%	295	7 oficinas en el país
Francia	<i>Caisse des Dépôts (CDC group)</i>	459	5,2%	6.000	43 oficinas, 16 de ellas son direcciones regionales

* En las 11 oficinas del holding trabajan 871 empleados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias anuales de cada una de las entidades.

Como puede observarse en la Tabla 1, la dimensión de la banca pública en el mundo es muy diferente, existiendo, especialmente en Europa, países que no tienen ninguna entidad propiedad del sector público o cuyo papel es totalmente residual como es el caso de países como Eslovaquia, Estonia, Dinamarca o España.

ACTUACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA EN LA CRISIS DEL COVID-19

La tabla 2 recoge las medidas de la banca pública de la Unión Europea y de tres importantes países en materia de banca pública además de España y Portugal. Los importes cercanos al millón de euros de del BEI y de los bancos públicos de Alemania, Francia e Italia son cifras que reflejan que los bancos públicos están teniendo un papel muy activo en la actual crisis, teniendo en cuenta que se trata fundamentalmente de planes de urgencia para amortiguar el problema de la abrupta interrupción de la liquidez de las empresas.

Tabla 2 Principales medidas de contenido económico para hacer frente a la crisis del Covid-19¹			
	Regulación	Importe total de las medidas	Participación de la banca pública
Unión Europea	Modificación temporal de la normativa de ayudas de Estado	750.000 mill. €	A través de BEI
Alemania	27 marzo Ley de Presupuestos complementaria Ley para el Fondo de Estabilización Económica COVInsAG	Entre 750.000 mill. de € y 1 billón de € de los que	A través del KfW P
Francia	Leyes de 23 de marzo n°2020-289 y n° 2020-290	445.000 mill. €	A través del CGD BPI France
Italia	17 de marzo Decreto-Ley “CuraItalia” y Medidas del Consejo de Ministros n° 45	750.000 mill. €	A través de CDP y de Mediocredito Centrale
Portugal	Decreto ley n.º 10-J/2020, de 26 de marzo y Aviso del Banco de Portugal n.º 2/2020, de 7 de mayo	Entre 23.000 y 25.000 mill €	Si, a través del CDP
España	17 de marzo Real Decreto-ley 8/2020 y 1 de abril el Real Decreto-ley 11/2020	200.000 mill. €	Si, a través del ICO

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa de la Unión Europea y de los países.

¹ La tabla 2 se ha elaborado a partir de la información publicada por cada uno de los gobiernos o instituciones y recoge las medidas globales de contenido económico (no jurídico) destinadas a empresas y particulares desde el inicio de la crisis del Covid-19 hasta principios de junio de 2020.

EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS

Pocos meses después de la puesta en marcha de las medidas de emergencia por parte de todos los países analizados, de manera que no es posible disponer de información para hacer una evaluación cuantitativa; en general, el plazo de solicitud de los préstamos y avales es hasta el final de 2020 y el de la moratoria de préstamos hasta finales de septiembre de 2020. No obstante, sí que es posible hacer una primera valoración teniendo en cuenta el diseño y el importe de las medidas adoptadas.

Tabla 3 Síntesis de las medidas adoptadas por la banca pública					
<i>Datos en mill. euros</i>	Pyme	Grandes Empresas	Particulares	Territorios	Magnitud en % PIB*
<i>KfW</i>	100.000 en préstamos y 400.000 en avales		-	-	14,5%
<i>CDC: BPI France y Bank du Territoires</i>	400.000 en avales para todas las empresas Préstamos adicionales para pyme.		Moratorias en tributos y mediación en conflictos	12.000 en préstamos a entes locales	17%
<i>CDP</i>	Línea de avales de hasta 200.000 para empresas de cualquier dimensión		Moratoria de hipotecas y tributos	12.000 en anticipos a entes locales	12%
<i>CGD</i>	11.000 en préstamos a avales.		Moratoria hipotecaria	-	5,3%
<i>ICO</i>	Línea de avales hasta 100.000 Importe de los avales disponible hasta junio: Pyme 60.000 Resto 20.000		1.200 en avales para arrendatarios. Moratoria hipotecaria	-	8,2%

Fuente: Elaboración propia.

* Respecto al PIB corriente de 2019 con datos de FMI, WEO database.

De la información que muestra la tabla 3 podemos colegir que lo siguiente:

- La necesidad de actuar rápidamente con fondos muy elevados y evitando la contracción de crédito de los bancos privados en momentos de crisis ha resultado que las medidas destinadas a las empresas están centradas en avales a préstamos que solicitan las empresas en la banca pública o en banca comercial.
- Para los particulares, las medidas se centran en moratorias legales de los créditos excepto en España que incluye medidas adicionales para alquileres.
- Francia, Italia y parcialmente Portugal han planteado medidas de apoyo territorial a partir de préstamos para financiación de entes locales.
- La magnitud de las medidas no es en absoluto homogénea. Francia, Alemania e Italia se encuentran a la cabeza no sólo con respecto a España y Portugal, sino en relación con toda la zona euro.

Como se ha dicho en los párrafos anteriores, las líneas de avales se instrumentan a través de la banca comercial, lo que puede traer problemas en la cadena de transmisión de los préstamos porque la banca comercial tiene incentivos para actuar en su propio beneficio. En este sentido, en España ya se están poniendo de manifiesto ineficiencias y problemas que, al menos parcialmente, pueden trasladarse al resto de los países analizados.

En primer lugar, la propia banca comercial está sufriendo los problemas de deterioro del negocio crediticio y de reducción del margen financiero ligado a la fuerte inyección de liquidez que está implementando el BCE². Cuando se utiliza la red de banca comercial habitual y no se regulan los tipos de interés lo habitual es que la banca comercial establezca diferencias en función del rating o las características financieras del prestatario (autónomos y empresas). En el caso de España, la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) ha denunciado este tipo de comportamientos. En el caso de banca pública de Francia y Alemania se han establecido líneas de crédito complementarias a la de los avales donde el tipo de interés está preestablecido. El KfW ha dotado incluso una línea de créditos instantáneos para evitar criterios adicionales de evaluación por parte de las entidades concesionarias.

Otro problema también detectado en España ha sido la exigencia de garantías adicionales basadas en el 100% del principal por parte de la red comercial privada y no sobre el 20% en riesgos (80% de aval público en el caso del ICO)³.

El problema de la cadena de transmisión de crédito es común a todos los países, sin embargo, parece obvio que no es comparable la capacidad de control que tiene la banca pública alemana, francesa o italiana, dado su tamaño y el número de oficinas a lo largo de todo el país con la micro banca pública española que con una sede y menos de 400 empleados no puede controlar avales por importe de 100.000 millones de euros. El Banco de España ha tenido que salir al rescate del ICO y anunciado que “sin perjuicio de la atención telefónica y el canal de consultas del ICO, las discrepancias sobre la comercialización de los avales pueden plantearse ante el servicio de atención al cliente o defensor del cliente de la entidad comercializadora”.

En este sentido, el barómetro de la Neurona de abril de 2020 ha señalado los problemas de no contar con una red propia para actuar con agilidad ante un fenómeno de la naturaleza del parón económico. Entre los problemas que se citan además de los ya comentados están la falta de comprensión de las políticas que transmitía el ICO a los bancos comerciales⁴ y la imposibilidad del ICO de estudiar con rapidez las operaciones ante la gran cantidad de solicitudes es otro problema, que ha obligado a los bancos a ofrecer créditos puente con condiciones diferentes a las del programa original.

Por otra parte, el BEI está actuando con contundencia para frenar los problemas de liquidez, pero los países que carecen de bancos públicos, o los que existen no tienen una red propia, responden de manera diferente ante las políticas de apoyo de la Unión Europea. En nuestra opinión, hay un problema de principal agente porque en un momento de contracción brusca del

² Se calcula que La dotación para el programa de compra de emergencia de pandemia (PEPP) puede llegar a alcanzar hasta un total de 1,35 billones de euros.

³ El último informe de seguimiento del Observatorio de Apoyo Financiero del Covid-19 de la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE) ha señalado el problema.

⁴ Por ejemplo, el informe explica que “se estaban utilizando los créditos para la refinanciación de los vencimientos a corto plazo comprometidos con las entidades, que aun cumpliendo el objetivo de dotar de mayor liquidez a las Pymes, era solo uno de los muchos aspectos que contemplaba el convenio, pues eso mermaba la capacidad de las Pymes para hacer frente a otros pagos ordinarios de circulante, nóminas, compromisos con proveedores”.

crédito, los intereses de las entidades delegadas priman sobre el interés común de que fluya la liquidez. La banca comercial intenta aplicar comisiones, tipos de interés más altos, generar créditos complementarios, que desaniman a un sector de las empresas especialmente castigado por la crisis del coronavirus. En ese sentido, cabría plantearse un modelo de banca pública con capacidad suficiente de supervisión de las políticas puestas en marcha a través de la banca comercial que actúa de intermediaria. Eso obviamente exige un fuerte desembolso presupuestario para que la unidad de supervisión no esté infradotada de personal, y cuente con la especialización y medios para poder desarrollar eficazmente su misión.

Otro problema de dimensión es el de no contar con una red regional. Los bancos públicos de Francia y Alemania no sólo son entidades financieras con mayor presupuesto como se ha podido ver en el apartado de comparativa de volúmenes, además cuenta con una red de entidades delegadas, en la que implican a las propias oficinas postales, de forma que la orden de activación de los programas es inmediata y además se cumple en términos estrictos respecto a lo establecido por el Gobierno. El caso de España es diferente, el ICO y carece de esa red regional.

En conclusión, la profundidad de la crisis ha puesto de manifiesto una vez más la necesidad de una banca pública que tenga una dimensión suficiente para ser un instrumento eficaz de política pública. Los problemas detectados en España muestran una vez más la necesidad de redimensionar la banca pública con mayor dotación de recursos y creación de una red propia ramificada en todas las regiones. La banca pública actúa como un “cortafuego” anticíclico y la efectividad en el tiempo de concesión junto con el importe total de las medidas son dos variables claves para repensar el modelo.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España (2020): nota de prensa de 6 de abril de 2020 en

https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/20/presbe2020_31.pdf

Bankia (2020): Actualidad financiera. 16 marzo 2020.

Bpifrance (2019): *Annual financial report 2018*. Disponible en

<https://www.bpifrance.fr/content/download/77172/834283/version/1/file/Annual%20Report%202018%20Bpifrance%20Financement.pdf>

Bpifrance (2019): *Half-year financial report*: 30 de junio de 2019. Disponible en

https://www.bpifrance.fr/content/download/77384/837043/version/1/file/Rapport%20%20Financier%20Semestriel%2030%20June%202019%20version%20pour%20traduction_EN_FINAL.pdf

CDC (2020): *Rapport financier 2019*. Disponible en <https://www.caissedesdepots.fr/rapport-annuel-2019>

CDP (2020): *Annual Review 2019*. Disponible en

https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/cassa_depositi_e_prestiti_publica_lannual_review_2019?contentId=PRG28212

CGD (2019): *Annual Report 2018* Disponible en <https://www.cgd.pt/English/Investor-Relations/Financial-Information/CGD/2018/Documents/Annual-Report-CGD-2018.pdf>

European Association of Public Banks -EAPB- (2020): “Measures taken by NPBIs to address the economic impact of the coronavirus epidemic”. Marzo de 2020.

ICO (2020): *Informe Anual 2019*. Disponible en <https://www.ico.es/web/ico/informe-anual>

KfW: Financial Report 2019 y 2018. Disponibles en: [https://www.kfw.de/KfW-Group/Service/Download-Center/Financial-Publications-\(D-EN\)/Gesch%C3%A4ftsbericht/](https://www.kfw.de/KfW-Group/Service/Download-Center/Financial-Publications-(D-EN)/Gesch%C3%A4ftsbericht/)

Mediocredito Centrale (2020): *Annual Financial Report 2019*. Disponible en <https://www.mcc.it/wp-content/uploads/2020/06/Annual-Financial-Report-2019.pdf>

UPTA (2020): informe sobre financiación Líneas ICO. 27 de abril de 2020

World Bank (2013) “Rethinking the role of the state in finance”. En *Global Financial Development Report 2013*. World Bank, Washington DC.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/853761468326979957/Global-Financial-Development-Report-2013-rethinking-the-role-of-the-state-in-finance>